

L'UE, modèle multipolaire ?

dimanche 28 octobre 2012, par [Pierre VERLUISE](#)

Citer cet article / To cite this version :

[Pierre VERLUISE](#), **L'UE, modèle multipolaire ?**, *Diploweb.com : la revue géopolitique*, 28 octobre 2012.

Hum... Vous semblez apprécier le DIPLOWEB.COM. Nous vous en remercions et vous invitons à participer à sa construction.

Le DIPLOWEB.COM est LE media géopolitique indépendant en accès gratuit, fondé en l'an 2000. Nous vous proposons de participer concrètement à cette réalisation francophone de qualité, lu dans 190 pays. Comment faire ? Nous vous invitons à verser un "pourboire" (tip) à votre convenance via le site <https://fr.tipeee.com/diploweb> . Vous pouvez aussi rédiger un chèque à l'ordre du DIPLOWEB.COM et l'adresser à Diploweb.com, Pierre Verluise, 1 avenue Lamartine, 94300, Vincennes, France. Ou bien encore faire un virement bancaire en demandant un RIB à l'adresse expertise.geopolitique@gmail.com.

Avec 5 000€ par mois, nous pouvons couvrir nos principaux frais de fonctionnement et dégager le temps nécessaire à nos principaux responsables pour qu'ils continuent à travailler sur le DIPLOWEB.COM.

Avec 8 000€ par mois, nous pouvons lancer de nouveaux projets (contenus, événements), voire l'optimisation de la maquette du site web du DIPLOWEB.COM.

Géopolitique de l'Union européenne. Dans un monde multipolaire, la multipolarité condamne-t-elle l'Union européenne à l'impuissance ? La première partie de cette étude de P. Verluise montrera que sa multipolarité n'empêche pas l'Europe communautaire de pouvoir mettre en avant une œuvre considérable. La seconde pointera certaines faiblesses européennes en partie induites par la multipolarité.

LA montée en charge progressive du Traité de Lisbonne, depuis le 1er décembre 2009, n'impose pas lors des sommets internationaux une représentation unique de l'Union européenne (UE). Ancien commissaire européen au Commerce devenu directeur général de l'Organisation Mondiale du Commerce, Pascal Lamy le sait bien. Aussi a-t-il critiqué publiquement début 2010 la « représentation plurielle » des intérêts européens sur la scène planétaire. Il souhaiterait, par exemple, que les sept dirigeants européens susceptibles de participer aux prochains sommets du G20 s'expriment d'une seule voix [1].

[L'Union européenne](#) est, effectivement, un « modèle multipolaire » au sens de construction intellectuelle abstraite combinant plusieurs pôles. Sans prétendre à l'exhaustivité, cela peut se démontrer à propos des États membres comme des institutions européennes.

Depuis le 1er janvier 2007 [2] et en attendant d'autres élargissements, l'Union européenne compte 27 États membres [3]. Souvent opposés voire en guerre par le passé, ils restent marqués par des histoires différentes et des approches géopolitiques variées. Quand la France se pense comme un État-nation millénaire, la République tchèque et la Slovaquie ont l'âge de l'adolescence puisqu'elles sont nées en 1993 de la scission pacifique de la Tchécoslovaquie. Chacun des États membres constitue un pôle de l'UE, avec sa capitale et ses calculs d'opportunité. Ces États n'ont pas d'amis mais des alliés, des partenaires... et des rivaux. La question clé demeure : comment gagner le plus possible en ... lâchant le moins de souveraineté ? Quant aux approches géopolitiques, elles varient considérablement d'un État à l'autre. Par exemple, l'Allemagne fédérale voit dans la Russie de V. Poutine un partenaire commercial stratégique, notamment en matière énergétique. La Pologne ou la Lituanie se représentent souvent les actes et les propositions de Moscou à travers le filtre de leurs expériences historiques, parfois tragiques. Les tentatives pour que le décès du président polonais Lech Kaczynski dans un accident d'avion survenu le 10 avril 2010 non loin de Katyn ouvre la voie d'un rapprochement polono-russe montrent combien de forces souhaiteraient lever cet obstacle aux relations UE-Russie, voire Otan-Russie. Autour d'intérêts communs, réguliers ou ponctuels, se constituent et se recomposent des alliances entre pays membres. Ainsi, la Lituanie apprécie peu le rapprochement entre Varsovie et Moscou, depuis mi-2010. Il résulte de ces jeux permanents la formation de différents pôles [4] afin de profiter des effets d'aubaine, autour de quelques pays, toujours marqués par des ambiguïtés, voire des contradictions.

Sous l'angle institutionnel, [l'Union européenne apparaît aussi comme une organisation multipolaire aux frontières évolutives](#). L'article 13 du traité sur l'Union européenne révisé par le traité de Lisbonne [5] mentionne les institutions suivantes : le Parlement européen, le Conseil européen, le Conseil [des ministres], la Commission [européenne], la Cour de justice de l'Union européenne, la Banque centrale européenne et la Cour des comptes. Par ailleurs, chacun sait que depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la présidence de l'Union européenne est scindée en deux : le Président du Conseil européen [stable, avec un mandat de

deux ans et demi, renouvelable] et la présidence tournante [semestrielle] du Conseil [des ministres] de l'Union européenne. Le traité de Lisbonne maintient donc la présidence semestrielle du Conseil de l'Union européenne [6] qui travaille en coopération avec le Président [stable] du Conseil européen, le Belge Herman Van Rompuy. Le traité de Lisbonne a également créé un haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, nommé pour cinq ans, la Britannique Catherine Ashton. Personne ne sait initialement comment leurs pouvoirs vont se combiner entre eux et avec les autres éléments du système européen, à commencer par le président... de la Commission européenne, José Manuel Durao Barroso [7]. Au-delà des textes européens interviennent ici des affaires de personnes et de contextes interne et externe. N'oublions pas, enfin, que 21 des 27 pays membres de l'Union européenne sont aussi membres de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (Otan) [8]. Ce qui doit être considéré pour évaluer la défense européenne.

De façon provocatrice, tentons de répondre à la question suivante : la multipolarité condamne-t-elle l'Union européenne à l'impuissance ? La première partie montrera que sa multipolarité n'empêche pas l'Europe communautaire [9] de pouvoir mettre en avant une œuvre considérable. La seconde pointera certaines faiblesses européennes en partie induites par la multipolarité.

I. L'Europe communautaire a réalisé une œuvre considérable

Initiée durant la Guerre froide, la construction de l'Europe communautaire n'est pas le fruit d'un scénario écrit à l'avance mais le résultat de la convergence de différentes motivations. En dépit du contexte originel, il s'agit d'une construction idéologiquement assez peu définie, bâtie sous la forme d'un bricolage inventif fondé sur la négociation permanente et le compromis évolutif plutôt que le conflit. Ses insuffisances ne doivent pas faire oublier que l'Europe communautaire est probablement l'incarnation la plus aboutie de la Charte de l'Organisation des Nations unies (ONU), puisqu'une guerre entre les membres de l'Europe communautaire devient hautement improbable. En outre, l'UE exerce une influence extérieure positive en faveur du droit et de la paix dans son environnement immédiat comme à l'échelle mondiale. « C'est pourquoi l'UE peut être qualifiée de bien public international » [10].

Sans prétendre à l'exhaustivité, distinguons deux points saillants de l'œuvre communautaire : la construction du marché intérieur et les élargissements récents de l'UE.

A. La construction du marché intérieur et de la politique commerciale

Le marché intérieur constitue un des acquis les plus fondamentaux de la construction européenne. Il s'agit d'un espace partagé par 27 pays et plus de 502 millions d'habitants. Au sens strict, il regroupe l'union douanière et les libertés de circulation des marchandises, des capitaux, des services et des personnes. Au sens large, il couvre également l'Union économique et monétaire ainsi que des politiques d'intégrations ambitieuses, par exemple dans les domaines des transports ou de l'énergie. En décloisonnant les marchés nationaux, le marché intérieur a d'abord contribué à augmenter les échanges intra-communautaires. Ces derniers représentent généralement près de 70 % du commerce extérieur des pays membres. Voici bien le signe que le marché unique ouvre des opportunités aux entreprises, notamment

sous la forme de débouchés. Pour les consommateurs, la concurrence peut induire une diminution des prix, la diversification des produits et des services. Le marché intérieur a été structuré autour de normes qui deviennent également des moyens d'influence externe.

En effet, la consolidation du marché intérieur a donné aux normes européennes un poids considérable dans le monde, notamment à travers sa politique commerciale. Ce qui renvoie au choix communautaire de se construire par le droit plutôt que par la force et à la volonté d'exporter ses normes hors des frontières de l'UE sur le mode du *soft power*. L'Union européenne a longtemps fait partie des principaux prescripteurs en matière de normes commerciales, sociales et environnementales, notamment à travers ses actions auprès de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). La politique commerciale de l'UE se voit chargée de favoriser à la fois l'expansion économique de la zone et d'en exporter les valeurs. Elle conduit l'UE à s'affirmer comme un acteur international tout en l'engageant dans une forme de fédéralisme qui ne dit pas son nom, puisque le rôle de la Commission prime ici celui des États membres. L'action de l'UE utilise deux registres : le pouvoir de contraindre - à travers les conditions posées à l'accès de tiers à son marché - et le pouvoir de convaincre au moyen de l'efficacité de son modèle de développement fondé sur le commerce. Ce faisant, l'UE entend aussi exporter ses valeurs : démocratie, Etat de droit, multilatéralisme et développement durable. À travers la Politique européenne de voisinage (2004), les pays proches sont particulièrement visés par cette ambition, dans l'intention de sécuriser la périphérie de l'UE. Celle-ci prend la forme de plans d'actions sur des points précis de l'acquis communautaire, avec un financement conditionné à une mise en œuvre effective. Ce qui fait penser à une forme de rapport de force, évidemment parfois peu appréciée par les pays destinataires. Pour autant, l'Union européenne peine de plus en plus à faire prendre en compte à l'OMC sa conception de la régulation internationale. Dans sa politique commerciale, l'UE rencontre des contestations croissantes aussi bien auprès des pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP) signataires des accords de Lomé et de Cotonou que des pays du Mercosur. Ils lui demandent d'assouplir sa « préférence collective » pour une « préférence communautaire » très forte en matière agricole.

Cependant, certains experts considèrent que cet acquis est positif mais finalement limité. C'est le cas de Jean-Louis Bourlanges, un des hommes politiques français qui a été parmi les plus engagés dans la vie du Parlement européen [11], notamment comme président de la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures. Il écrit en 2009 : « Ramené à l'essentiel, la construction européenne s'analyse comme l'institution progressive d'une économie ouverte de concurrence non faussée assortie des compensations destinées à rendre ce libéralisme acceptable : la politique agricole commune, en contrepartie de l'ouverture des frontières françaises, les transferts régionaux au bénéfice des pays les plus fragiles et l'harmonisation des normes en vue de protéger les consommateurs des excès du "laissez faire laisser passer " et enfin l'Union monétaire. Le bilan de l'entreprise est assurément positif mais il est plus limité dans son enjeu qu'on ne le dit souvent et il relève désormais de l'acquis plus que du projet. [12] » Cet auteur fédéraliste reproche aux États membres d'avoir conservé dans un cadre strictement intergouvernemental l'essentiel des décisions politiques, éteignant de ce fait « l'étoile de l'ambition communautaire » en refusant de nouveaux transferts de souveraineté. Il ajoute : « Contrairement à une opinion répandue, je ne crois pas cependant que l'élargissement [de l'UE] ait été à l'origine de l'enlisement de l'ambition européenne. Tout au plus en a-t-il été l'alibi » [13].

B. Les élargissements récents de l'Union européenne

Si la construction européenne n'avait pas été à bien des égards un succès, aurait-elle vu le nombre de ses membres s'élever de 6 à 27 ? Cette observation de bon sens met en avant l'attractivité de l'UE mais ne doit pas faire oublier que la Suisse et la Norvège ont refusé l'adhésion. Sans prétendre faire ici une histoire des six élargissements successifs, relevons cependant « l'élargissement non-dit » de 1990 à l'ex-République Démocratique d'Allemagne (RDA), à la faveur de l'unification de l'Allemagne fédérale. Concentrons-nous sur les élargissements de 2004 et 2007, au bénéfice de 12 pays abritant plus de 100 millions d'habitants. Que nous apprennent-ils ?

Mis à part les îles méditerranéennes de Malte et Chypre, les 10 autres États qui intègrent l'UE à ces occasions ont connu des expériences de régimes communistes à économie planifiée. Les échecs de cette doctrine comme de cette pratique participent de la chute du rideau de fer (1989) puis de la candidature de ces pays à l'UE. En 2004, lors du plus important élargissement que l'Europe communautaire ait jamais connu, le président de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), Jean Lemierre fait l'analyse suivante de leur transition vers l'économie de marché. « Le bilan est positif. Il y a dix ans, personne n'aurait pensé qu'ils rejoindraient l'UE si vite et dans d'aussi bonnes conditions. Leurs économies se sont intégrées aux économies européennes. Leur capacité d'exportation vers l'Union est élevée et des changements en profondeur ont été réalisés. Les quinze années qui viennent de s'écouler augurent bien de l'avenir. La transition n'a pas été pour autant facile. Chaque pays a avancé à sa manière, mais il l'a fait. Si ces progrès ont pu avoir lieu, c'est grâce à la cause européenne. La perspective de rejoindre l'UE fut un fantastique levier, un formidable accélérateur de réformes. Mais la transition n'est pas terminée, pas plus que la convergence réelle des économies. [14] »

La conditionnalité de l'adhésion a produit l'effet d'une contrainte extérieure, consentie du fait de la perspective d'intégration. La reprise de « l'acquis communautaire » - plus de 80 000 pages de règlements - impose une forme de « mise au normes ». En cela, les élargissements sont une œuvre de politique étrangère majeure, puisque cela revient à exporter les modes de fonctionnement des pays déjà membres vers d'autres pays. Reste à transcrire véritablement ces normes dans les faits, ce qui demeure parfois un faux-semblant consenti, à tort ou à raison. Quoi qu'il en soit, constate Jacques Rupnik : « Des pays baltes à la Slovaquie, la démocratie a trouvé son ancrage dans l'Union européenne » [15]. Après quatre décennies de Guerre froide et de totalitarisme, ce n'est déjà pas si mal. Reconnaissons, cependant, que depuis avril 2010 beaucoup s'interrogent au sujet de la Hongrie de Victor Orban : démocratie ou démocratie ? [16]

Signe que l'Union européenne reste attractive : six candidats officiels se présentent à sa porte. Il s'agit à la date du 1er mars 2012, par ordre alphabétique, de l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine (ARYM), de la Croatie, du Monténégro, de l'Islande, de la Serbie et de la Turquie. Sans oublier trois « candidats potentiels » des Balkans Occidentaux : l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo. Ce qui représente à cette date neuf pays - très différents - inscrits dans une perspective d'intégration européenne.

Cependant, les élargissements de 2004 et 2007 ont aussi contribué à créer au sein de certains pays membres une « fatigue de l'élargissement ». Il est vrai que ces deux précédents restent

de véritables défis à relever. Sans prétendre à l'exhaustivité, mentionnons l'économie, la démographie et la corruption.

Loin d'induire une économie globalement plus productive, les élargissements récents de l'UE se soldent par un appauvrissement statistique relatif. Selon les données consolidées pour le Produit intérieur brut (PIB) moyen par habitant de l'UE en standards de pouvoir d'achat (SPA), UE-27=100, le passage en 2007 de l'ex-UE-15 à l'UE-27 se traduit par une perte relative de 11 points [17]. Observons, cependant, que les prévisions de croissance économique pour 2012 sont généralement plus élevées pour les nouveaux pays membres - sauf la Hongrie - que pour la moyenne de l'UE.

Sous l'angle démographique, ces élargissements renforcent la tendance antérieure au vieillissement. Ainsi, non seulement ils ne résolvent pas les faiblesses démographiques notoires de l'Union européenne - faible fécondité et vieillissement - mais ils les accentuent et ajoutent des régions menacées de dépeuplement [18].

Enfin, mis à part l'Estonie, les autres nouveaux Etats membres font partie en 2011 des pays les plus corrompus de l'Union européenne. Cependant, 10 des 12 pays de l'UE où la corruption a diminué entre 2004 et 2009 sont aussi de nouveaux membres. À l'inverse, la situation s'est dégradée dans 12 anciens États membres. [19] S'agit-il d'une nouvelle forme de convergence ?

Ces points - et bien d'autres - auraient mérité de vrais débats publics... qui n'ont pas eu lieu. Ce qui produit des effets délétères décalés dans le temps, parfois accentués par la crise financière amorcée en 2008, devenue économique, budgétaire, sociale et politique. En 2012, plusieurs pays européens comptent des partis politiques protestataires anti-européens capables de rassembler près de 20% des suffrages.

Pourtant, des auteurs non européens trouvent à l'Union européenne des qualités qui en feraient non seulement un « bien public » mais une forme de « modèle » à suivre. Né en Inde, chercheur à la *New America Foundation*, Parag Khanna le croit : « Le modèle de gouvernance régionale que représente l'UE sous sa forme la plus avancée fera des émules non seulement en Amérique du Nord mais en Asie de l'Est mais progressivement aussi en Amérique du Sud et en Afrique. [20] »

Ce bel optimisme n'est pas toujours partagé.

II. Des faiblesses européennes en partie induites par la multipolarité

« En se réalisant, le projet européen s'est désenchanté », constate Nicolas Jabko [21]. Il ajoute : « Le répertoire amorphe et idéologiquement peu défini sur lequel a été construit l'Europe communautaire a trouvé ses limites. Cela explique en partie la baisse de la participation aux élections pour le Parlement européen [22] et les référendums négatifs en France comme aux Pays-Bas [2005] puis en Irlande [2008]. Il existe une situation d'essoufflement que le traité de Lisbonne n'a pas résolue. »

Sans prétendre épuiser le sujet, portons l'attention sur deux faiblesses européennes : les contradictions des États membres à l'égard du projet et le manque de leadership.

A. Les États membres pris dans leurs contradictions à l'égard du projet européen

Les contradictions et les ambiguïtés – parfois constructives dans le cas présent – sont inhérentes à toutes les organisations humaines. Il n'y a pas lieu de les dramatiser mais il importe de les mettre en lumière. Distinguons successivement celles qui se rapportent à la nature de la construction européenne puis celles qui amoindrissent l'ampleur des politiques communes.

L'Union européenne doit-elle être un rassemblement d'États nations ou viser une forme fédérale ? Vieille question – en partie déjà tranchée dans les faits – mais rarement mise à plat dans le débat public. Et pour cause : les dirigeants politiques des pays membres ont tous fait des calculs politiques à propos de l'Europe communautaire mais... les résultats ne sont pas toujours aussi brillants qu'ils l'espéraient... De surcroît, pourquoi les générations aujourd'hui au pouvoir assumeront-elles le prix politique des erreurs de calcul de dirigeants qui ne sont plus aux responsabilités ? Alors mieux vaut entretenir un certain flou.

Fondamentalement, les dirigeants des pays membres sont pris dans la contradiction suivante : instrumenter la construction européenne pour externaliser la contrainte – afin d'imposer à leurs citoyens des décisions qu'ils pensent pertinentes mais ne souhaitent pas payer aux prochaines élections – et conserver le plus possible de souveraineté nationale pour construire leur œuvre politique. D'une certaine manière, construire l'UE revient pour les dirigeants nationaux à scier la branche sur laquelle ils sont assis.

C'est pourquoi, contrairement aux discours des apparences, l'essentiel des décisions politiques demeurent encore entre les mains des États. Un cadre essentiellement intergouvernemental propre à préserver la souveraineté des pays membres a été conservé pour les sujets clés. Pour J.-L. Bourlanges, « [...] tout a été conçu et organisé pour assurer la mise en majesté et le règne sans partage des chefs d'États ou de gouvernement dans le cadre d'un Conseil européen, lui-même soumis par la règle du "commun accord" à la loi des moins disant européens. [23] »

Ces contradictions contribuent aux insuffisances du marché intérieur, de la politique commerciale et de la vie démocratique. En dépit des succès précédemment mentionnés, le marché intérieur souffre encore de carences significatives à cause de la diversité des réglementations nationales. 27 réglementations co-existent dans les domaines suivants : fiscalité, services financiers, innovation et recherche. De même, le « fédéralisme clandestin » de la politique commerciale de l'Europe communautaire semble avoir atteint ses limites puisqu'on observe conjointement les difficultés croissantes de l'UE à se faire entendre dans les grandes négociations internationales et la résurgence d'une tentation protectionniste dans certaines franges des opinions publiques de l'UE. Enfin, le professeur Vivien A. Schmidt démontre que l'UE « est globalement destructrice de la démocratie en raison des effets induits par sa simple présence sur le fonctionnement traditionnel des démocraties nationales [24] ».

Ces ambiguïtés contribuent à réduire l'ampleur des politiques conçues et mises en œuvre par l'UE. Considérons deux exemples : l'euro et la défense.

Au 1er janvier 2011, la zone euro compte 17 États membres [25] de l'UE sur 27 [26]. Début 2010, l'euro se trouve au cœur d'un cyclone boursier, sa valeur diminuant considérablement

par rapport au dollar des États-Unis. La crise de financement de la dette publique grecque jette une lumière crue sur une faiblesse structurelle de la monnaie commune : l'insuffisance de la gouvernance économique [27]. Comme souvent dans l'histoire européenne, deux camps s'affrontent : ceux qui veulent se servir de cette opportunité pour mettre fin à l'euro et ceux qui cherchent à transformer en effet d'aubaine cette même crise pour faire un nouveau pas vers une conception plus fédérale de l'UE. La gestion de la crise marque des initiatives du pôle franco-allemand, avec probablement un avantage pour Berlin. Résultat : les institutions de l'UE obtiennent un quasi droit de regard sur la préparation des budgets nationaux. La crise permet de passer d'un fédéralisme monétaire - l'euro - à un fédéralisme budgétaire, via le contrôle de Bruxelles en amont des parlements nationaux. Il faudra plusieurs années pour en évaluer les modalités précises et les résultats. Reste à savoir la nature exacte de la gouvernance économique - donc politique - en cours d'élaboration. Il ne faut pas sous-estimer les tentations de repliement sur le champ national. En attendant, plusieurs gouvernements ont profité de l'inquiétude d'une large partie des opinions pour accélérer la mise en œuvre de réformes difficiles, par exemple au sujet des retraites.

Considérons maintenant la défense. Si le traité de Lisbonne marque des avancées en matière de défense, comme la procédure de « coopération structurée permanente », l'UE apparaît encore dans une relation forte avec l'Otan. Le capitaine de corvette Pierre Saucedo, note que la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) reste frappée par une limite congénitale. « En effet, l'Otan demeure le cadre de référence de [la défense européenne](#). Les dispositions inscrites dans le traité de Maastricht sont ainsi reprises dans le traité de Lisbonne : la PESD doit respecter les obligations découlant du traité de l'Atlantique nord qui reste, pour les États qui en sont membres, "le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre". [28] [...] On peut alors légitimement s'interroger sur le degré de dépendance que cette disposition fait peser sur la PESD. On touche là un point crucial. L'Union européenne se voit-elle comme une véritable puissance sur la scène mondiale ou comme un simple bloc de l'ensemble euro-atlantique ? [29] »

Par ailleurs, l'Union européenne est incarnée par quelques dirigeants, parfois contestés. Fin 2009 et début 2010, la presse a souvent durement critiqué les choix de J.-M. Barroso pour la présidence de la Commission européenne, de H. Van Rompuy comme président du Conseil européen [stable] et pis encore de C. Ashton comme Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité [30]. Ces personnalités, méconnues pour les deux dernières, manqueraient d'envergure. Admettons que C. Ashton a été remarquablement discrète en 2011 durant les opérations de la France et du Royaume-Uni sous couvert de l'Otan contre la Libye. Relevons que ce sont les États qui ont largement contribué à leur désignation. Pour ne pas être trop concurrencés ?

Enfin, la crise économique conduit les États membres de l'UE à tailler dans les budgets de défense, privilégier l'Otan et négliger l'Europe de la défense. Déjà accusés depuis longtemps par les États-Unis de ne pas suffisamment investir dans leur défense, les 21 États à la fois membres de l'UE et de l'Otan se voient contraints par la crise économique de rogner ce budget comme les autres. Dès juillet 2010, le gouvernement français annonce une économie de 3,5 milliards d'euros sur trois ans. Ce qui revient à inscrire Paris dans un mouvement général en Europe qui fait alors déclarer à Etienne de Durand, directeur adjoint à l'Institut français des relations internationales (IFRI) : « Le mouvement actuel est suicidaire. Pour la décennie qui s'ouvre c'est probablement la fin de toute forme d'Europe de la défense. » [31] Fin 2011, le

tableau se trouve complété. L'Allemagne annonce un plan quadriennal impliquant une réduction de 8,3 milliards d'euros de son budget de défense et une baisse de 40% de ses effectifs d'ici 2014. Le Royaume-Uni ampute son budget de 8% et ses effectifs de 40 000 personnes sur les quatre années à venir. L'Italie amorce une réduction de 10% sur la période 2011-2013.

Tous ces paramètres conduisent à aborder la question du leadership.

B. Le manque de leadership

Le poids commercial de l'Union européenne dans le monde reste supérieur à son poids géopolitique. Comment l'expliquer ? Cela résulte à la fois d'un ADN défaillant et d'un manque de crédibilité.

En matière de culture de la puissance, l'Union européenne souffre d'un ADN défaillant. Née d'un sous-continent qui a engagé de nombreux pays dans deux guerres mondiales, l'UE peine maintenant à vivre et penser la confrontation. L'UE préfère la coopération, voire le compromis, pour ne pas écrire les compromissions.

La construction européenne et la puissance apparaissent à bien des égards comme deux expressions antinomiques. En effet, la première a été largement structurée par un double renoncement à la seconde, d'abord entre pays membres, ensuite par rapport au monde. L'UE a longtemps refusé d'envisager la planète comme le font les États, en identifiant des menaces et donc des ennemis potentiels. En cherchant d'abord une paix perpétuelle entre ses membres [32], *via* le règlement pacifique des conflits, l'UE se pense ontologiquement comme un *soft power*, pas en *hard power*. Alors que ces deux éléments gagnent à se combiner.

Dans une large mesure, l'UE porte donc dans son ADN un renoncement volontaire à la politique de puissance, sous le parapluie de l'Otan. Ce « code génétique » est jusqu'ici le garant de la paix intérieure mais comment faire pour qu'il ne devienne pas le facteur d'un « effacement » progressif du monde ? L'amoindrissement prévisible des poids démographique et économique relatifs de l'UE par rapport au reste de la planète peuvent-ils être compensés par la seule promotion du multilatéralisme ?

Ancien haut fonctionnaire, Pierre Conesa s'inquiète dès 2009 l'absence d'une doctrine européenne véritablement indépendante. « L'Europe a plus suivi les États-Unis qu'elle n'a mûri son identité stratégique. Devenue un acteur important des crises, la Commission [européenne] n'est pas un État et ne dispose d'aucun service de police ou de renseignement, pas plus que d'un ministère des affaires étrangères susceptible de l'informer en propre [33]. Pour l'analyse de la situation internationale, elle dépend donc totalement de l'expertise extérieure ouverte. Or de quoi dispose-t-elle ? L'Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne (IES[UE]), créé en 2002, compte à peine une dizaine de chercheurs à temps plein. [34] » Résultat, les débats stratégiques européens resteraient pour l'essentiel formulés par les cercles stratégiques américains, puis déclinés - avec un temps de retard - dans les rares cercles stratégiques européens. En 2011, lors de leur intervention militaire en Libye, la France et le Royaume-Uni dépendaient en partie du renseignement américain.

Dans ce contexte, faut-il s'étonner du manque de crédibilité de l'Union européenne à l'échelle planétaire ? Ajoutons que la crise économique semble avoir joué à l'avantage de l'Allemagne fédérale, mise en situation de gagner du poids politique via sa capacité à décider du *tempo* et du périmètre des compromis financiers et institutionnels. Cependant, l'Allemagne conserve au début du XXI^e siècle une relation complexée à la puissance autre qu'économique, pour d'excellentes raisons liées à la Seconde Guerre mondiale. Il n'en demeure pas moins que l'ascendant croissant de l'Allemagne sur l'Union européenne n'implique pas à court terme un leadership croissant de l'UE à l'échelle mondiale. La France, évidemment, se verrait bien ici en influente conseillère stratégique...

En Asie, à l'égard de la Chine comme de l'Inde, les membres de l'UE développent toujours des stratégies essentiellement nationales qui se concurrencent. Alors que pour faire jeu égal avec Washington, l'UE gagnerait en visibilité comme en crédibilité en agissant comme un acteur cohérent.

Il en va de même face aux États-Unis. Avant que B. Obama ne termine sa première année à la Maison blanche, la messe est déjà dite pour Jeff Lighthfoot, directeur adjoint à l'*Atlantic Council of US*. « Les capacités décroissantes de l'Europe, son manque de " leadership ", et son incohérence interne limiteront sûrement les possibilités d'un changement substantiel dans les relations transatlantiques sous la présidence Obama. [35] » Début février 2010, les Européens sont consternés : le président des États-Unis fait savoir qu'il ne se rendra pas quelques semaines plus tard au sommet UE-États-Unis qui devait être un grand moment de la présidence [tournante] espagnole. Bien qu'adossé au ministère des Affaires étrangères (France), le blog *etoile.touteurope.fr* écrit : « [...] le Président américain ne cache plus désormais son désintérêt. [...] il a bien compris que le partenaire économique et commercial de demain est l'Asie et non l'Europe. [...] l'Union européenne n'a pas su montrer aux États-Unis sa puissance collective. [36] » Qu'il existe une part de manipulation des opinions dans la communication subliminale ou explicite des uns et des autres ne change rien au constat. Plus de cinquante ans après sa création, l'Union européenne manque encore de crédibilité à l'échelle planétaire. Il semble probable que la crise économique n'améliore pas cette perception, voire l'aggrave.

Conclusion

Ainsi, **[l'Union européenne, loin d'être une forme multipolaire exemplaire, illustre combien les relations internationales contemporaines s'articulent autour d'une multipolarité aux contours encore mal dessinés.](#)**

Que faire ? Alvaro de Vasconcelos, directeur de l'IESUE de l'Union européenne donne fin 2008 le conseil suivant. « Dans un monde devenu multipolaire, le piège que l'Union [européenne] doit éviter à tout prix serait de jouer un jeu de puissance qu'elle n'est pas en mesure de jouer dans l'unité. [37] »

Pourtant, le 3 septembre 2009, J.-M. Barroso déclare vouloir « Ouvrir une nouvelle ère pour l'Europe en tant qu'acteur global [38] » lors de son discours devant le Parlement européen pour un deuxième mandat de Président de la Commission européenne. Trois ans plus tard, il faut être un solide optimiste pour considérer que l'UE en prend le chemin. Les effets en

cascade de la crise économique et monétaire semblent démontrer le contraire. Alors que l'Europe de la défense semble en panne, certains s'interrogent sur l'avenir de la zone euro.

[L'Europe communautaire](#) saura-t-elle développer ses points forts et dépasser ses faiblesses ? **L'expérience historique montre que ses États membres sont tirillés entre la volonté de conserver la plus large part possible de souveraineté et la contrainte d'en concéder de nouveaux pans dans l'espoir - ou l'illusion ? - de défendre au mieux leurs chances dans une mondialisation qui inquiète des pans de plus en plus larges des opinions publiques.** En fonction des contextes externe et interne mais encore du jeu des acteurs, la balance penchera d'un côté ou de l'autre [39].

Copyright Octobre 2012-Verluisse/Diploweb.com

Plus sur le *Diploweb.com*

. Voir la présentation du livre de [Pierre Verluisse, Géopolitique des frontières européennes. Elargir, jusqu'ou ?](#), 20 cartes en couleur, éd. Argos 2013, diff. Puf

. Voir une étude de [Pierre Verluisse, "Géopolitique de la France : quelles sont les conséquences de la crise économique ?"](#)

. Voir un autre article de [Pierre Verluisse, "UE-27 Crise mais rattrapage des Nouveaux États membres ?"](#) publié le 18 novembre 2012 par le *Diploweb.com*

. Voir un article de [Georges-Henri Soutou, "L'état de l'Europe, ou l'Europe dans tous ses États ?"](#)

. Voir un article de [Patrick Allard, "La crise de l'euro, un révélateur géopolitique"](#)

Bibliographie

Carine Berbéri, *Royaume-Uni face à l'euro. De la prudence à l'hostilité*, Paris, Harmattan, mars 2012, 195 p.

Jean-Paul Betbèze et Jean-Dominique Giuliani, *Les 100 mots de l'Europe*, Coll. QSJ n°3896, Paris, PUF, 2011, 128 p.

Philippe Deprédurand, *L'Union européenne et la mer. Ou les limbes d'une puissance maritime*, préface de Pierre Verluisse, Coll. Diplomatie et stratégie, Paris, L'Harmattan, 2011, 151 p.

Michel Dévoluy, *L'euro est-il un échec ?* Paris, coll. Débats réflexeeurope, La documentation

française, 2e édition, 2012, 208 p.

Gérard-François Dumont et Pierre Verluise, *Géopolitique de l'Europe*, Paris, Sedes, 2009, 320 p.

Marjorie Jaouen, *La politique européenne de cohésion*, Coll. Réflexe europe, Paris, La Documentation française, 2011, 192 p.

Jean-Dominique Giuliani et Pascale Joannin, *Atlas permanent de l'Union européenne*, Paris, éd. Lignes de repères, 2012, 172 p.

François Heisbourg & Xavier Pasco, *Espace militaire. L'Europe entre souveraineté et coopération*, Paris, Choiseul, 2011, 160 p.

Maxime Lefebvre, *La politique étrangère européenne*, Coll. QSJ n°3901, Paris, Presses universitaires de France, 2011, 128 p.

Lukas Macek, *L'élargissement met-il en péril le projet européen ?* Coll. Réflexe europe, La Documentation française, 2011, 176 p.

Yann Richard, Clarisse Didelon & Gilles Van Hamme, *Le territoire européen*, Paris, Puf, 2011, 256 p.

Jean-Luc Sauron, *L'Europe est-elle toujours une bonne idée ?* Paris, éd. Gualino lextenso, décembre 2011, 95 p.

Maurice Vaisse, Frédéric Bozo, Pierre Mélandri, *La France et l'Otan*, Bruxelles, André Versaille éditeur, 2011, 650 p.

Pierre Verluise, Élections de juin 2009 pour le Parlement européen : une approche comparée et dynamique de l'abstention, *Actualités européennes*, IRIS, n°26, juin 2009, 4 p.

Pierre Verluise, « L'Union pour la Méditerranée : quel bilan d'étape ? » *Actualités européennes*, IRIS, n°35, juin 2010, 6 p.

Pierre Verluise, La politique d'aide au développement de l'UE en question, *Actualités européennes*, IRIS, n°50, février 2012, 8 p.

Pierre Verluise, 2012 : quelles prévisions de croissance économique dans l'Union européenne ? *Chronique européenne* de la Chaire Raoul Dandurand, janvier 2012, 10 pages. (1 carte, 5 graphiques).

P.-S.

Directeur du *Diploweb.com*. Enseigne la géographie politique au Magistère de relations internationales et action à l'étranger de l'Université Paris I Panthéon - Sorbonne. Directeur de recherche à l'IRIS. *Distinguished Professor* à GEM. Fondateur du séminaire UE-OTAN à l'École de Guerre. Chercheur associé à l'Observatoire géopolitique de la Chaire Raoul Dandurand (Canada). Auteur ou co-auteur en huit langues de nombreux articles et ouvrages.

Notes

[1] Béligh Nabli, La représentation internationale de l'Union européenne : l'unité dans la diversité ? Publié le 6 avril 2010 sur le site affaires-strategiques.info.

[2] Les 27 pays membres de l'UE-27, par ordre alphabétique : Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède.

[3] Le 1er juillet 2013, la Croatie pourrait rejoindre l'Union européenne qui compterait alors 28 membres.

[4] Cf. Maxime Lefevbre, « L'UE face à la Russie, combien de divisions ? », publié sur le site géopolitique [Diploweb.com](http://www.diploweb.com) le 6 septembre 2010 à l'adresse <http://www.diploweb.com/L-UE-face-a-la-Russie-combien-de.html>

[5] Cf. Les traités européens après le traité de Lisbonne. Textes comparés. Edition établie par François-Xavier Priollaud et David Siritzky, Paris, La Documentation française, 2010, 431 p.

[6] Calendrier prévisionnel disponible sur le site touteurope.eu/.

[7] Reconduit le 16 septembre 2009 pour un mandat de 5 ans.

[8] Au 31 décembre 2009, deux candidats à l'UE sont déjà membres de l'Otan : Croatie et Turquie. L'Ancienne République Yougoslave de Macédoine (ARYM) aurait pu débiter des procédures de rapprochement avec l'Otan si la Grèce n'avait pas bloqué le processus pour un conflit au sujet du nom de ce pays parce qu'il fait référence à une région située au nord de la Grèce, la Macédoine. Autrement dit, les élargissements envisagés renforceraient encore la proportion d'États membres de l'UE également membres de l'Otan.

[9] Europe communautaire : désigne le processus engagé en 1957 par le traité de Rome sous le nom de Communauté économique européenne (CEE) qui devient l'Union européenne par le traité de Maastricht (entré en vigueur le 1er novembre 1993). L'expression Europe communautaire est utilisée pour désigner l'ensemble du processus et son territoire évolutif, de 1957 à 2009, sans utiliser un concept dépassé (CEE) ni faire d'anachronisme. Après 2009, il convient d'utiliser le concept d'Union européenne.

[10] Celso Lafer, « The European Union - an international public good », Issues, Bulletin de l'IESUE, n°24, novembre 2007.

[11] Jean-Louis Bourlanges a été député au Parlement européen de 1989 à 2007, date à laquelle il en démissionne.

[12] Jean-Louis Bourlanges, « L'Europe piétine. Analyse d'une déception », Commentaire, n°125, printemps 2009, p. 103.

[13] Ibid. p. 105.

[14] Jean Lemierre, « Europe : de l'élargissement à la réunification », entretien conduit par Yves Messerovitch, *Politique internationale*, n°103, 2004, p. 279.

[15] Jacques Rupnik, « L'Europe de l'Est, vingt ans après », *Le Monde*, 10 novembre 2009, p. 20.

[16] Cf. Pierre Verluise, « La Hongrie d'Orban », publié sur le site géopolitique Diploweb.com le 1er mai 2011 à l'adresse <http://www.diploweb.com/La-Hongrie-d-Orban.html>

[17] Source : Eurostat, base de données en ligne epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=fr&pcode=tec00114 consultée le 30 avril 2012. Voir aussi Pierre Verluise, « Les nouveaux défis géopolitiques de l'Union européenne », *Etudes internationales*, Institut Québécois des Hautes Etudes Internationales, Volume XL, n°3, septembre 2009, pp. 441-451.

[18] Cf. Gérard-François Dumont et Pierre Verluise, *Géopolitique de l'Europe*, Paris, Sedes, 2009. Voir les chapitres 11 et 12.

[19] Cf. Pierre Verluise, « L'Union européenne corrompue ? Gradients et dynamiques », *Chronique européenne*, Chaire Raoul Dandurand, mai 2010, 12 p.

[20] Parag Khanna, « Le modèle européen s'impose partout », traduction d'un article publié en Allemagne dans *Internationale Politik* présentée en France par le *Courrier international*, n°1 000, 1er janvier 2010, p. 46.

[21] Nicolas Jabko, participation au débat « L'Union européenne hier et aujourd'hui », organisé par le CERI le 29 janvier 2010, Paris. Notes de Pierre Verluise. N. Jabko présentait L'Europe par le marché. *Histoire d'une stratégie improbable*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, 288 p.

[22] Cf. Pierre Verluise, Élections de juin 2009 pour le Parlement européen : une approche comparée et dynamique de l'abstention. *Actualités européennes*, IRIS, n°26, juin 2009, 4 p.

[23] Ibidem, p. 105.

[24] Vivien A. Schmidt, *L'Union européenne crée-t-elle ou détruit-elle la démocratie*, *Politique étrangère*, 3/2007, p. 517.

[25] Pays de la zone euro au 1er janvier 2011, par ordre alphabétique : Allemagne, Autriche, Belgique, Chypre, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Portugal, Slovénie, Slovaquie.

[26] Cf. Pierre Verluise, *Zone euro : l'Estonie, 17e membre le 1er janvier 2011*, publié sur le site [diploweb.com](http://www.diploweb.com) le 1er janvier 2011 à l'adresse

<http://www.diploweb.com/Zone-euro-l-Estonie-17e-membre-le.html>

[27] Cf. Arnaud Leparmentier, L'addition de dix années d'union monétaire sans gouvernement économique, Le Monde, 10 février 2010, p. 8.

[28] Le général Michel Fennebresque déclare à ce sujet le 27 novembre 2007 : « Ces derniers mots, qui avaient été ajoutés dans le projet de traité constitutionnel par la CIG de 2004, sont très restrictifs car, pris au pied de la lettre, ils pourraient interdire toute initiative européenne en matière de défense, toute action autonome de l'Union en ce domaine. » Défense nationale, février 2008, p. 71.

[29] Pierre Saucedo « Quels peuvent être les effets du traité de Lisbonne sur la puissance de l'Union européenne ? », mars 2008, 32 p. Mémoire de géopolitique rédigé au Collège interarmées de défense sous la direction de Pierre Verluise. Publié en 2009 sur le site [diploweb.com](http://www.diploweb.com/Traite-de-Lisbonne-quels-seraient.html) à l'adresse <http://www.diploweb.com/Traite-de-Lisbonne-quels-seraient.html>

[30] Cf. Pierre Verluise, Service européen pour l'action extérieure (SEAE-EEAS) : quels défis ? Publié sur le site [diploweb.com](http://www.diploweb.com) le 13 novembre 2010 à l'adresse <http://www.diploweb.com/Service-europeen-pour-l-action.html>

[31] Cité par Nathalie Guibert, « La diminution du budget de la défense ouvre un débat stratégique », Le Monde, 3 juillet 2010.

[32] Observons cependant que le référendum de 2005 a démontré qu'auprès de la jeunesse française l'affirmation selon laquelle « L'Europe, c'est la paix » emportait de moins en moins l'adhésion. Soixante ans après la fin de la Seconde Guerre mondiale, cela n'a rien d'étonnant.

[33] Note de P. Verluise : la mise en service progressive du service diplomatique prévu par le traité de Lisbonne pourrait modifier ce point.

[34] Pierre Conesa, A l'ombre de la pensée américaine. Quelle réflexion stratégique européenne ? Le Monde diplomatique, novembre 2009. Disponible en ligne <http://www.monde-diplomatique.fr/2009/11/CONESA/18430>

[35] Jeff Lightfoot, Les relations transatlantiques à la croisée des chemins, Revue internationale et stratégique, n°76, 2009/4, p.181.

[36] Sans auteur mentionné, Obamaclaque, 3 février 2010, <http://etoile.europe.fr>

[37] Alvaro de Vasconcelos, L'Union européenne parmi les grandes puissances, Commentaire, n°124, hiver 2008-2009, p. 1073.

[38] José Manuel Barroso, « Orientations politiques pour la prochaine Commission », 3 septembre 2009, http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/press_20090903_FR.pdf .

[39] Pierre Verluise tient à remercier l'équipe du Centre d'Enseignement Supérieur de la Marine (CESM, École militaire, Paris) pour son assistance dans la recherche documentaire.